

### Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile

Flemes, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D. (2005). Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de sociologia e política : publication of the Universidade Federal do Paraná*, 24, 217-271. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100014>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

# NOTAS TEÓRICAS SOBRE A FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA ENTRE A ARGENTINA, O BRASIL E O CHILE

Daniel Flandes

## RESUMO

*Uma avaliação da cooperação em políticas de segurança realizada entre Argentina, Brasil e Chile na última década demonstra que o nível de confiança mútua é bastante alto. O presente artigo propõe um modelo heurístico para analisar a cooperação entre estados em termos de política de segurança. O modelo sugerido baseia-se em três níveis de análise que condicionam as políticas de segurança dos países investigados: 1) Estado e sociedade; 2) relações interestatais e 3) sistema internacional. Em seguida, argumenta-se que é mais provável estabelecer regras comuns a diferentes países quando isso ocorre em pequenos grupos de estados, em nível regional, e não em escala mundial, em que é mais difícil a aceitação unânime ou consensual de regras. Depois do debate macroteórico sobre a motivação de estados para cooperar no sistema internacional, o autor introduz o conceito de “security community”, de Karl W. Deutsch, e questiona a existência de uma comunidade dessa natureza no Sul da América Latina. O modelo heurístico introduzido deve permitir responder esse questionamento e determinar a fase de integração.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Argentina; Brasil; Chile; cooperação regional; política de segurança; comunidade de segurança.

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Quando se trata de estabelecer regras comuns a diferentes países em termos de segurança, o mais provável é que isso ocorra entre pequenos grupos de estados em nível regional e não em escala mundial, em que é mais difícil a aceitação unânime ou consensual de regras de políticas de segurança<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Com o presente artigo introduz-se o projeto de investigação “A caminho de uma comunidade de segurança regional? Uma investigação comparativa das políticas de segurança nacionais no Sul da América Latina”. Este projeto de investigação concentra-se, em primeiro lugar, a título de exemplo, nos três grandes estados: Argentina, Brasil e Chile. Nos artigos seguintes, contudo, a investigação comparativa incorporará, também, os dois estados menores do Sul da América Latina – Paraguai e Uruguai. O projeto, financiado pela Comunidade Alemã de Investigação (Deutsche Forschungsgemeinschaft), é levado a cabo no Instituto de Estudos Ibero-Americanos (Institut für Iberoamerika-Kunde – IIK) em Hamburgo. Prevê-se a publicação dos resultados da investigação nos relatórios do IIK.

<sup>2</sup> O domínio da política de segurança abrange todos os aspectos institucionais, processuais e decisórios da ação política, que protegem a população contra perigos externos, inclusive das novas ameaças transfronteiriças no Sul

Com efeito, pode-se presumir, por vários motivos, que o padrão normativo de estados vizinhos apresenta, desde o início, paralelos em sua natureza e evolução. Isso também vale, e com maior razão, para sub-regiões, tais como o Sul da América Latina, uma vez que os estados limítrofes possuem um amplo espectro de experiências históricas comuns e um contexto cultural semelhante, o que promove a mútua compreensão e a ordenação pacífica dos interesses nacionais. Foi nesse tipo de interpenetração entre os padrões de socialização de diferentes estados – interpenetração que poderia constituir a base para a construção de

da América Latina (tráfico de drogas e de armas e lavagem de dinheiro como formas de crime organizado; atividades transfronteiriças das organizações de guerrilha; riscos para o meio ambiente; fluxos migratórios; terrorismo internacional; proliferação de meios de destruição de massa). Neste artigo fala-se, por um lado, da política de defesa e preservação da integridade territorial de um país contra ataques externos à mão armada e, por outro lado, dos aspectos da política externa que apontam para uma cooperação bilateral, sub-regional e continental em questões de segurança, para a resolução de conflitos e para a prevenção do exercício da violência de maneira organizada.

um senso comunitário acima das fronteiras – que se baseou Karl W. Deutsch, quando, já no final dos anos 1950, via na “*security community*” uma comunidade de estados em que “there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”<sup>3</sup> (DEUTSCH, 1957, p. 5).

No decorrer dos últimos dez anos, têm-se delineado claras tendências para a formação de uma cooperação na política de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile, o que permite supor que, no Sul da América Latina, esteja-se assistindo ao surgimento de uma comunidade de segurança. O objetivo deste artigo é apresentar um quadro teórico para as tendências registradas em relação à política de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile, de maneira a torná-las férteis para futuras investigações.

## II. ESTARÁ SURGINDO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA COMUM NO SUL DA AMÉRICA LATINA?

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), iniciado com o Tratado de Assunção em 1991, é considerado tanto por cientistas como por políticos como o projeto de integração fora do âmbito da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos) mais bem-sucedido até o momento. O entrelaçamento econômico entre os membros plenos – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – assim como o Chile e a Bolívia, membros associados, não exclui contraposições de interesses políticos e econômicos, mas reduz o risco de tensões em termos de política de segurança, dado que as elites econômicas e as empresas transnacionais nos países em questão consideram tais tensões como um fator de custos e desvantagens locais. Conseqüentemente, com a continuação do processo de integração durante os anos 1990, assistiu-se a uma redução das tensões, intensificando-se igualmente os esforços para resolver os conflitos no que tange à política comercial e para institucionalizar o pacto de integração. Entre as características mais salientes da evolução política no Sul da América Latina durante as

duas últimas décadas encontra-se a estreita relação entre democratização, integração regional e política de segurança (cf. ROJAS ARAVENA, 1996; HIRST, 1998). As considerações geopolíticas e os cenários de ameaça tradicionais entre os estados do Sul da América Latina perderam significado e deram-se os primeiros passos em direção a um entendimento quanto a uma política de segurança comum. Entre eles, cabe mencionar a resolução de conhecidos conflitos fronteiriços; a ratificação dos acordos sobre o controle de armas atômicas, biológicas e químicas; a publicação de livros brancos de defesa e orçamentos de defesa mais transparentes, assim como uma nova qualidade na cooperação em política de segurança entre as Forças Armadas sul-americanas, parcialmente conduzida por civis.

A última questão fronteiriça conflituosa no Sul da América Latina foi em torno dos chamados *hielos continentales*. Ela foi resolvida pela Argentina e pelo Chile em 1999. Já antes dessa data uma comissão fronteiriça mista fôra incumbida da elaboração de um relatório sobre as questões territoriais ainda em aberto. Por meio desse mecanismo de resolução de conflitos, foi possível solucionar, por comum acordo, quase todas as 25 divergências territoriais que, até o momento da mudança do regime no Chile, persistiam entre esse país e a Argentina.

Em 1991 foram proibidos, pelo Acordo de Mendoza celebrado entre a Argentina, o Brasil e o Chile, a proliferação, a posse e o uso de armas biológicas e químicas. No mesmo ano, a Argentina, o Brasil e a Agência Internacional de Energia Atômica fecharam um acordo trilateral, de que resultou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) com sede no Rio de Janeiro. Nesse acordo, os estados signatários comprometeram-se ao uso exclusivamente pacífico dos seus recursos nucleares e, com isso, permitiram que entrasse em vigência o Tratado de Tlatelolco, assinado em 1968, para o estabelecimento de uma zona livre de armas atômicas na América Latina.

Em 1997, o Chile foi o primeiro país da região a apresentar um livro branco sobre a política de defesa, elaborado por peritos tanto civis como militares. Deve-se, sem dúvida, avaliar de maneira crítica o conteúdo do texto, mas não se pode subestimar o papel pioneiro do Chile nessa área para o Sul da América Latina. Com um horizonte temporal de cinco anos, deveriam tornar-se cla-

<sup>3</sup> “Há uma garantia real de que os membros dessa comunidade não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma” (Nota do revisor).

ras as linhas básicas da política de defesa chilena. No entanto, não se encontram no texto dados claros sobre planos de aquisição de armamentos ou quanto à futura estrutura de defesa. Na região, ainda que os autores suponham apenas a existência de escassas possibilidades de conflito, ainda se pode vislumbrar um risco residual: “[...] as hipóteses de conflito tradicionais na região ainda não foram completamente superadas, pelo que não se pode excluir a possibilidade de ressurgimento dos tradicionais conflitos ou de aparecimento de novos” (CHILE. MINISTÉRIO DE LA DEFENSA NACIONAL, 1997, p. 50).

Seguindo o exemplo chileno, o Ministério da Defesa argentino também publicou, em 1999, um livro branco de defesa, que sublinha a crescente interdependência bem como o protagonismo de novos agentes transnacionais no sistema internacional. Esses fenômenos conduziram a alterações do conceito de soberania, não obstante o Estado nacional continuar a ser o ator decisivo em matéria de política externa (cf. ARGENTINA. MINISTÉRIO DE DEFENSA, 1999). Os autores prevêem, como novos desafios na área de segurança, a expansão, em nível mundial, do fundamentalismo islâmico, a proliferação de meios de aniquilação de massa, o crime organizado, a degradação do meio ambiente e os processos migratórios, assim como, conseqüentemente, uma probabilidade maior de conflitos locais. Em nível regional, o *Livro branco de defesa* destaca o aumento das medidas de formação de confiança no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos) e uma estratégia de defesa cooperativa nos níveis hemisférico e sub-regional. Na *Revisión de la Defensa*, apresentada em 2001, o Ministério da Defesa argentino afirma explicitamente a superação das probabilidades de conflitos tradicionais na região do Mercosul (cf. ARGENTINA. MINISTÉRIO DE DEFENSA, 2001).

O governo brasileiro, sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, incumbira, já em 1996, uma comissão constituída por oficiais e especialistas da ciência e da política, de elaborar um esboço de política de defesa a partir de modelos democráticos. Os apontamentos, com escassas sete páginas de extensão, designados de “Política de Defesa Nacional” (cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 1996), não chegam a revestir-se de um caráter propriamente vinculante. Tendo em conta justamente a substituição da or-

dem mundial bipolar por um “ambiente multipolar sem contornos claros e compromissos estáveis”, a soberania nacional mantém, segundo o documento, uma importância indiscutível. Dever-se-ia elaborar uma concepção abrangente para conservar-se e ampliar o “círculo da paz”, com que se designam as relações entre os países vizinhos na América do Sul.

Os livros brancos de defesa da Argentina e do Chile constituíram uma base importante para um acordo sobre mútua transparência dos gastos de defesa desses países, firmado em Agosto de 2001 e cuja implementação é supervisionada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A Cepal desenvolvera, entre 1999 e 2001, por iniciativa de ambos os países do Cone Sul, um método padronizado para determinar os gastos com a defesa, permitindo, desse modo, a comparação dos dados coletados de modo diferente nos dois países. Além dos dados do governo, o estudo (CEPAL, 2001) baseia-se em fontes internacionais como o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Durante os anos 1980, a cooperação militar no Cone Sul organizou-se sobretudo no contexto continental sob a égide da Junta Interamericana de Defesa (JID), com sede em Washington. A convite do Ministério da Defesa norte-americano, os comandantes-em-chefe das Forças Armadas americanas encontram-se, desde os anos 1960, em conferências regulares (por exemplo, na Conferência de Ejércitos Americanos – CEA) para trocar opiniões sobre a posição em relação à política de segurança e coordenar as atividades dos serviços secretos militares (RADSECK, 1998, p. 8). Também no âmbito dos encontros interamericanos das Forças Armadas, tiveram lugar as primeiras manobras supranacionais da região: de dois em dois anos foram realizados treinamentos conjuntos da marinha no Atlântico Sul, dos quais participavam a Argentina, o Brasil, o Chile, o Uruguai e os Estados Unidos.

Até finais dos anos 1980, a cooperação militar sub-regional realizada sem a participação dos Estados Unidos limitava-se às forças navais e a um caráter puramente técnico. Nos acordos fechados exclusivamente entre os estados da região, determinaram-se, por exemplo, a troca de infor-

mação, dentro de certos limites, entre as unidades da Marinha ou a coordenação das patrulhas no Atlântico Sul. É esse o caso, por exemplo, do acordo de *Control Área Marítima Atlântico Sur* entre os estados que hoje formam o Mercosul. A partir dos anos 1990, Radseck (*idem*, p. 9-13) observa o aumento dos atores envolvidos na cooperação militar, o que, nesse caso, equivale a um salto qualitativo na cooperação em matéria de política de segurança: além das distintas Forças Armadas, estiveram presentes os Estados-Maiores Conjuntos e, em especial, os ministérios da Defesa dirigidos por civis (o que, no Brasil só se instituiu em 1999).

Desde 1993, representantes de todos os Estados-Maiores das Forças Armadas do Sul da América Latina participam de simpósios anuais sobre estudos estratégicos. Nesses foros, o tema da cooperação militar em nível sub-regional tornou-se um elemento recorrente durante toda a década de 1990. Assim, só no X Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa, realizado em 1997 em Montevidéu, mais da metade das colaborações trataram do tema “O Mercosul e a segurança sub-regional – consequências para o papel das Forças Armadas”.

O equivalente civil dos simpósios militares consiste na Conferência de Ministros da Defesa dos estados-membros da OEA, que, desde 1992, realiza-se de dois em dois anos, abrangendo todo o continente americano. No encontro dos Ministros da Defesa em Santiago do Chile, em novembro de 2002, foram definidas as novas ameaças à segurança regional: os representantes dos Estados Unidos designaram o terrorismo, o tráfico de drogas, o crime organizado, a venda de armas, a lavagem de dinheiro e a criminalidade virtual como os desafios à segurança prioritários para o continente americano. Os Ministros da Defesa estimularam a criação de tropas conjuntas para participar das operações de paz da ONU. Tendo em vista o elevado número de países participantes (34), é difícil obter resultados que fossem além da declaração de propósitos. No entanto, a comissão esforça-se por incentivar a mútua transparência em questões de política de segurança e no estabelecimento de medidas de formação de confiança entre os estados-membros.

Também favorece a formação de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina a

cooperação militar transfronteiriça da última década, que foi muito além do habitual no que diz respeito às medidas de formação de confiança entre as Forças Armadas. Assim, juntamente com os já mencionados simpósios dos Estados-Maiores Conjuntos, a cooperação abarcou o intercâmbio de oficiais entre as instituições militares nacionais, bem como manobras coletivas que ultrapassam o domínio das forças particulares. Os exercícios militares realizam-se tanto no contexto sub-regional como no quadro panamericano. Na manobra *Cruzeiro do Sul*, as unidades argentinas, brasileiras e uruguaias utilizaram sistemas coordenados de armas, com o que se alcançou uma nova qualidade da cooperação e da sua aplicação prática em caso de emergência – como no caso de uma intervenção aprovada pela ONU em um país do Terceiro Mundo. No exercício militar Cabañas 2001, no Norte da Argentina, participaram a própria Argentina, os Estados Unidos, o Brasil, o Uruguai, o Chile, a Bolívia, o Paraguai e o Peru. Durante essa manobra simulou-se uma guerra civil no Estado imaginário “Subistan”, em que os soldados deveriam impedir a sua iminente desintegração.

Em nível bilateral, vislumbra-se já uma institucionalização da cooperação militar. O Comitê Permanente de Segurança (Comperseg), que se reúne de seis em seis meses, realiza, desde 1995, o diálogo permanente em relação à política de segurança entre a Argentina e o Chile, em que atuam também os representantes dos Estados-Maiores Conjuntos e agentes civis dos Ministérios de Relações Exteriores e da Defesa. Essa comissão já havia realizado trabalhos preparatórios para a mencionada metodologia padronizada de levantamento de dados para os orçamentos de defesa de ambos os países, sob a supervisão da Cepal. Desde 1997, também se reúne uma vez por ano o Mecanismo de Consulta sobre Defesa e Segurança Argentino-Brasileiro, um comitê de coordenação de política de segurança comparável à Comperseg, em que os ministros das Relações Exteriores e da Defesa participantes realçam a necessidade de formar uma aliança de segurança no âmbito do Mercosul, incluindo o Chile.

As mencionadas atividades “bi” e multilaterais dos agentes civis e militares indicam que a Argentina, o Brasil e o Chile já não se consideram reciprocamente uma ameaça, mas que se esforçam por protegerem-se mutuamente contra ameaças



externas. Esses países já não consideram a força militar como um meio de resolução de conflitos<sup>4</sup>. Quanto mais os processos observados de cooperação revelam-se resistentes à possibilidade de retrocesso, tanto mais se corrobora a suposição de que no Sul da América Latina já está surgindo uma comunidade de segurança regional constituída por Argentina, Brasil e Chile como países-núcleos.

Por outro lado, dos esforços cooperativos mencionados não resultou, até agora, nenhum tipo de medidas conjuntas para alcançar metas estratégicas comuns. Além disso, durante quase dois séculos, a relação entre países vizinhos como a Argentina e o Chile, ou a Argentina e o Brasil, esteve marcada sobretudo por inimizades. Nas hipóteses de conflito consideradas por esses estados, os vizinhos é que representavam o maior potencial de ameaça. As relações amistosas entre os estados do Sul da América Latina apenas puderam desenvolver-se depois do lento desmantelamento dos cenários de ameaça e das doutrinas militares delas derivadas, passando a existir, em consequência, apenas há uma década (cf. FLEMES, 2003).

Os êxitos alcançados na área da segurança cooperativa são, sem dúvida, notáveis: o desaparecimento de tensões e a redução da percepção de ameaça mútua como consequência das medidas de formação de confiança e de regimes de controle de armamento impedem o ressurgimento da desconfiança mútua e de uma retórica dissuasiva (HURRELL, 1998, p. 240). Contudo, nos níveis nacional, regional e internacional ainda atuam forças centrífugas e centrípetas sobre a comunidade de segurança incipiente, cujos efeitos – que afetam em especial as políticas nacionais de segurança – ainda estão para serem investigados. Mas antes de apresentar um esquema heurístico para detectar os fatores que condicionam as políticas de segurança dos estados analisados, deve-se tecer algumas considerações relativas ao debate teórico nas relações internacionais.

<sup>4</sup> “Tanto em círculos militares como diplomáticos é consentâneo que conflitos entre Estados vizinhos [no Sul da América Latina], hoje em dia, já não se resolvem, de forma alguma, através de meios militares. [...] Entre as Forças Armadas, fala-se em cooperação, mas não em integração” (RIAL, 1994, p. 38).

### III. SOBRE O DEBATE MACROTEÓRICO

Entre as questões mais importantes – e mais complexas – das relações internacionais encontra-se a investigação das condições sob as quais os estados decidem evitar formas dispendiosas e violentas de resolução de conflitos para lançarem as bases de uma paz estável. Porém, enquanto o estudo das causas do conflito produziu uma bibliografia abundante, a ciência dedicou muito menos atenção às condições de segurança. Dessa forma, em nada surpreende que um dos conceitos mais promissores para a explicação da mudança pacífica nas relações internacionais – isto é, o conceito da *security community* – tenha sido, pelo menos fora do contexto europeu, amplamente ignorado. Antes de entrar em pormenor em relação ao conceito da *security community*, deve-se esquematizar alguns argumentos do debate macroteórico para esclarecer por que se defende a continuação construtivista das reflexões de Deutsch (1957).

Uma causa para a escassa atenção dedicada à avaliação da *security community* pode residir no fato de que, durante muito tempo, predominou o paradigma realista nas relações internacionais. De acordo com esse paradigma, as disputas, como possíveis consequências da concorrência entre os estados, são características básicas e insuperáveis das relações internacionais. A esse respeito é especialmente significativo o conceito do *security dilemma*, formulado por John Herz (1950): “Realizado com vistas ao acréscimo de segurança própria, o aumento do potencial de poder de um Estado pode ser visto por outros estados como uma ameaça à sua segurança. Os esforços de um Estado para obter maior segurança conduzem a esforços correspondentes de outro Estado. Esses esforços normalmente não só superam a segurança obtida pelo outro lado, mas também a tornam questionável”.

Por outro lado, Deutsch e seus colaboradores consideravam as relações internacionais preponderantemente como processos sociais de aprendizagem e construção da identidade, que têm a sua base em transações, interações e na socialização dos atores (sub)estatais. As percepções comuns e a formação de identidades coletivas são os agentes da mudança pacífica (PUCHALA, 1984, p. 189). Esses processos explicam porque crescem a interdependência e a responsabilidade mútua entre os estados e porque levam a não con-

siderar mais o uso da violência física entre eles como um mecanismo legítimo de resolução de conflitos.

Na tradição do neofuncionalismo (cf. HAAS, 1958, NYE JR., 1971; SCHMITTER, 1971) insere-se o institucionalismo neoliberal (cf. KEOHANE & NYE JR., 1977; KEOHANE, 1989), que, ao contrário de Deutsch, aceita a premissa realista de que o sistema internacional é anárquico e carece, em definitivo, de uma instância de regulação central, em que os estados, como atores racionais, perseguem meramente os seus interesses de curto prazo (cf., por ex., MORGENTHAU, 1977). As instituições internacionais, responsáveis pela evolução das relações internacionais, são consideradas pelos neo-realistas como meras marionetes das grandes potências, com efeitos marginais em termos de regulação do comportamento dos agentes estatais (cf. WALTZ, 1981; MEARSHEIMER, 1990).

Em contraposição, o institucionalismo neoliberal aceita a possibilidade da mudança pacífica, cujos agentes são as instituições internacionais. As instituições facilitam a cooperação na medida em que fornecem informações, reduzem os custos transacionais, canalizam os conflitos distributivistas e – talvez o aspecto mais importante – na medida em que reduzem, para todos os atores, a possibilidade de serem prejudicados ou mesmo ludibriados por outros (cf. KEOHANE, 1988; 1989). No entanto, também o institucionalismo neoliberal atribuiu às instituições somente uma importância limitada para as tendências de mudança nas relações internacionais, pois a premissa-base dos neo-realistas – as instituições refletem a divisão de poderes no sistema internacional e são por ela condicionadas – é partilhada por institucionalistas neoliberais (KEOHANE & MARTIN, 1995, p. 47). Além disso, ao criarem instituições, os atores estatais deixam-se guiar por seus próprios interesses e, em consequência, por suas próprias estratégias e aspirações. Assim, permanece duvidoso se as instituições internacionais – compreendidas nesse sentido – conseguem romper com interesses e identidades dos estados nacionais. O institucionalismo neoliberal dispensa algumas premissas do neo-realismo (o Estado como único ator, o poder como motivo central), mas considera o interesse egoísta do Estado como a sua diretriz prática. Se os atores estatais encetarem negociações institucionalizadas levados ape-

nas pelo princípio do egoísmo, não será possível superar efetivamente a anarquia como condição dominante das relações internacionais. As razões para uma cooperação política mais ampla do que a mera convergência casual de interesses entre os atores estatais não são suficientemente explicadas.

Essa deficiência explicativa da teoria institucionalista pode ser superada por meio do conceito da *security community*. No auge do institucionalismo neoliberal, apenas poucos autores, que se ocuparam de organizações de segurança regionais, deram atenção ao conceito de Karl W. Deutsch (cf. ACHARYA, 1991; ADLER, 1992). Só no início dos anos 1990, com a revolta do construtivismo contra o institucionalismo neoliberal e o neo-realismo, voltou-se a dar mais atenção à concepção de Deutsch (cf. ADLER, 1991; WENDT, 1992; 1994). Uma grande parte das investigações de potenciais comunidades de segurança teve a sua base teórica nessa escola das relações internacionais (ADLER & BARNETT, 1998, p. 12).

Aqui três posições construtivistas influenciaram de maneira determinante o novo discurso sobre comunidades de segurança. Em primeiro lugar, os construtivistas vêem a cooperação internacional como processo social, que pode levar a uma realocação dos interesses de política de segurança dos atores envolvidos (cf. WENDT, 1992; KATZENSTEIN, 1996). A tendência dos estados cooperantes em comunidades de segurança para evitar conflitos resulta, assim, de interações entre atores, de paralelos crescentes dentro da sua socialização, da aceitação de normas comuns e da formação de uma identidade além-fronteiras.

Em segundo lugar, o construtivismo permite uma compreensão mais profunda do efeito social de normas e sublinha especialmente o seu caráter constitutivo para a estruturação das relações internacionais (cf. KLOTZ, 1995). As normas redefinem interesses dos estados nacionais e constituem, assim, identidades estatais (coletivas). Fundamental para a formação de identidades e interesses comuns é a socialização dos atores. Cabe às normas o papel-chave em um processo de socialização que pode levar à relação pacífica entre os estados e permitir a criação de uma comunidade de segurança.

Em terceiro lugar, a teoria construtivista permite a compreensão das relações internacionais

com um alcance além dos fatores materiais (cf. ADLER, 1997; CHECKEL, 1998): o neo-realismo e a maioria dos conceitos liberais consideram os interesses estatais em grande parte como uma consequência dos imperativos e desejos materiais, tais como a acumulação de poder e bem-estar. Os fatores de percepção ideais e culturais quase não são abordados por essas escolas de pensamento. Pelo contrário, o construtivismo, que de maneira nenhuma nega a importância das influências materiais, sublinha o efeito determinante de categorias intersubjetivas (como cultura, identidade, percepção ou, também, preconceito) sobre a construção das relações internacionais.

Dessa forma, a inclusão de pressupostos construtivistas possibilita uma visão mais precisa sobre a aproximação das normas culturais além-fronteiras e o surgimento de um senso de comunidade – características às quais Deutsch atribuiria um papel decisivo na formação de comunidades de segurança.

#### IV. SOBRE O ENFOQUE DA *SECURITY COMMUNITY*

As reflexões de Deutsch encontram-se entre as primeiras tentativas empreendidas, depois da II Guerra Mundial, para considerar a possibilidade de mudança pacífica nas relações internacionais. Ao contrário de outras escolas de pensamento das relações internacionais, o enfoque de Deutsch distingue-se sobretudo por duas características. Em primeiro lugar, considera que os estados conseguem superar a situação básica de anarquia das relações internacionais por meio da interação estatal e social, de processos de socialização, que se tornam, cada vez mais, transfronteiriços e de identidades cada vez mais coletivas. Em segundo lugar, o transacionalismo (Deutsch) constitui um quadro teórico e analítico para determinar a influência de instituições internacionais, bem como regionais na mudança pacífica nas relações internacionais. Para esse efeito, o conceito de *security community* não só põe em questão alguns dos pressupostos das escolas realista e neo-realista como também é capaz de, com a ajuda de alguns argumentos construtivistas, superar a controvérsia científica entre neo-realistas e institucionalistas neoliberais que caracterizou o debate teórico das relações internacionais em finais dos anos 1980 e nos anos 1990.

Uma comunidade de segurança define-se, citando Deutsch (1961, p. 98), segundo os seguin-

tes critérios: “[...] a security community [...] is a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time”<sup>5</sup>.

Se entre os membros persistir a certeza de que os conflitos são solucionados sem recurso efetivo ou ameaça de uso de violência, poder-se-á falar de uma *paz estável*, que, de acordo com Boulding (1998, p. 13), define-se como a situação “[...] in which the probability of war is so small, that it does not really enter into the calculations of any of the people involved”<sup>6</sup>.

Pode-se distinguir comunidades de segurança fundidas (“*amalgamated*”), caracterizadas pela fusão política formal dos seus membros, e comunidades de segurança pluralistas, em que os estados conservam a sua independência e soberania. Para a pesquisa das políticas de segurança da Argentina, do Brasil e do Chile, o tipo de comunidade de segurança cabível será o pluralista, definido da seguinte forma: “[...] a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change”<sup>7</sup> (ADLER & BARNETT, 1998, p. 30).

Em uma comunidade de segurança assim definida, o exército já não terá como função interna a dissuasão mútua, mas contribuirá apenas para a proteção dos estados compreendidos na comunidade de segurança perante ameaças externas.

Para ilustrar de que forma o desenvolvimento de uma comunidade de segurança afeta as relações entre os estados participantes, em geral, e as

<sup>5</sup> “[...] Uma comunidade de segurança [...] é um grupo que se tornou integrado – em que a integração é definida como a obtenção de um sentido de comunidade, acompanhado de instituições ou práticas formais ou informais, suficientemente fortes e difundidas para garantir mudanças pacíficas entre os membros de um grupo com segurança razoável por um longo período de tempo” (N. R.).

<sup>6</sup> “[...] Em que a probabilidade de guerra é tão pequena que não entra, de fato, nos cálculos de qualquer um dos povos envolvidos” (N. R.).

<sup>7</sup> “[...] Uma região transnacional composta por estados soberanos cujos povos mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica” (N. R.).



suas políticas de segurança, em particular, Adler e Barnett (*idem*, p. 29-65) desenvolveram um modelo heurístico, em que classificaram a evolução típico-ideal de uma comunidade de segurança em três fases: nascente, ascendente e madura. Essas três fases serão esquematizadas sucintamente, como pontos de orientação, como segue.

Fase 1: *nascente*. Nesta primeira fase, os governos não se esforçam de maneira explícita para conseguir a construção de uma comunidade de segurança. Aspiram, antes, a coordenar as suas relações para melhorar a sua própria situação de segurança, para reduzir os seus custos de transação, assim como para promover o comércio e outras interações lucrativas para ambas as partes. O nível de cooperação entre os estados pode ser medido especialmente pelo aumento dos canais diplomáticos, bilaterais e multilaterais. Os estados envolvidos criam organizações e instituições, por um lado, para aprofundar as interações, mas, por outro lado, para criar instâncias de controle que possibilitem a fiscalização do cumprimento das obrigações mútuas. A existência de um Estado central ou de uma coligação de Estados que faça avançar o processo de integração tem efeitos estabilizadores nesta fase inicial e facilita a evolução da comunidade de segurança.

Fase 2: *ascendente*. Esta fase caracteriza-se por um fortalecimento dos vínculos, pelo surgimento de novas instituições e organizações e pela coordenação e colaboração das Forças Armadas dos estados que cooperam entre si. Perdem importância as ressalvas mútuas e os respectivos cenários de ameaça. Ganham significado as estruturas cognitivas que resultam da percepção comum e que desembocam em um modo concertado de agir. Aumenta a confiança mútua e surgem identidades coletivas; ambos os aspectos levam a que se consolide a expectativa de mudança pacífica e a que cresça um sentimento de responsabilidade mútua. Em comparação com a primeira fase, expandem-se e aprofundam-se as interações que fluem por meio de múltiplos canais. O processo consolida-se com o progresso econômico e a crescente segurança, que são entendidos como um *way of life* coletivo. Especialmente a compreensão de que o crescimento e a segurança só podem ser garantidos entre os membros da comunidade de segurança fortalece a coesão e o desejo de integração. Constituem multiplicadores de um *way of life* desse tipo os

governos, as organizações (de segurança) internacionais ou regionais, as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e eventualmente indivíduos que, ao dirigir uma instituição, representam o processo de integração.

Fase 3: *madura*. Para o tipo maduro de comunidades de segurança pluralistas, Adler e Barnett (*idem*), dando prosseguimento a uma reflexão de Ruggie (1996), introduzem uma outra diferenciação. Os autores distinguem entre comunidades de segurança pluralistas maduras com vínculo fraco e as com vínculo estrito (*loosely and tightly coupled security communities*). As comunidades de segurança com vínculo fraco satisfazem apenas aos critérios da definição mínima mencionada acima: as populações dos estados soberanos vivem na expectativa de uma mudança pacífica. Numerosas instituições e organizações fortalecem e reproduzem as relações de intercâmbio dentro da comunidade de segurança. De acordo com os valores e identidades coletivos, não entram nas suas considerações possíveis ações de guerra por parte dos estados parceiros e adaptam, nesse sentido, uma atitude de autolimitação.

Os seguintes indicadores constituem uma orientação para a análise de comunidades de segurança de caráter pouco vinculante:

- multilateralismo: processos de tomada de decisão, mecanismos de resolução de conflitos e procedimentos jurídicos obedecem ao princípio do consenso. Esses padrões de resolução de conflitos caracterizam-se pela confiança mútua e levam automaticamente em conta os interesses de todos os envolvidos;
- fronteiras sem dispositivos de vigilância reforçada: apenas se levam a cabo controles e patrulhas fronteiriças a título de medidas de segurança contra ameaças que não constituem invasões militares;
- alteração do planejamento militar: os cenários de *worst case* (pior caso) já não implicam mais ataques por parte dos membros da comunidade de segurança;
- definição comum de ameaças externas: os estados da comunidade de segurança tomam como ponto de partida cenários semelhantes de ameaça e
- código de linguagem da comunidade de se-

gurança: os governos refletem, por meio do seu discurso normativo e das suas ações, os valores da comunidade de segurança e distinguem-se, dessa forma, dos estados que não pertencem à comunidade.

As comunidades de segurança pluralistas com vínculo estrito são mais exigentes em dois sentidos: em primeiro lugar, existem acordos formais ou informais sobre ajuda mútua em caso de ataque (por parte de estados que não pertencem à comunidade de segurança). Em segundo lugar, as comunidades de segurança estritamente vinculadas dispõem de um conjunto de regras que se situa entre o do Estado nacional soberano e o de um governo central supranacional da região. Provido de instituições supranacionais, transnacionais e nacionais, assim como de mecanismos de segurança coletiva e de uma organização militar integrada, trata-se de um tipo de sistema pós-soberano (RUGGIE, 1993, p. 172), cuja existência pode confirmar-se por meio dos seguintes indicadores:

- segurança cooperativa e coletiva: desenvolvem-se ulteriormente acordos de controle mútuo e medidas de formação de confiança que desembocam em um sistema de “segurança cooperativa” especializado em conflitos dentro da comunidade de segurança. As ameaças externas enfrentam-se por meio de medidas coletivas de segurança;
- elevado grau de integração militar: por meio do agrupamento de forças em forma de *pools* (agrupamentos), os recursos das Forças Armadas são utilizados de maneira mais eficiente. A integração militar exige um alto grau de confiança mútua e pressupõe a cooperação militar em estágios de desenvolvimento anteriores da comunidade de segurança.
- livre circulação da população: a livre transposição das fronteiras dentro da comunidade de segurança mostra o desaparecimento da diferença “nós-eles”;
- internacionalização da autoridade: as práticas políticas ou os âmbitos da política interna estruturados de maneira semelhante ou coordenadas determinam necessariamente o aparecimento de um código de regras transfronteiriços informal. Como alternativa, a coordenação ou harmonização dos

códigos legais nacionais trazem consigo uma adaptação dos mecanismos de imposição legal e

- instituições multidimensionais: as leis e as regras têm vigência nos níveis nacional, transnacional e supranacional (RUGGIE, 1993, p. 172ss.).




Ainda que nesse estágio avançado de uma comunidade de segurança o conceito de “comunidade” não represente um ponto final na evolução – o que significaria, definitivamente, o surgimento de um novo ator –, o que ela assinala é apenas a conclusão de um processo de construção comunitária.

#### V. CONCEITUAÇÃO DOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ENTRE A ARGENTINA, O BRASIL E O CHILE

Via de regra, devido à sua orientação teórica (neo-realista, liberal, construtivista), a maioria das análises de política de segurança no âmbito das relações internacionais negligencia um dos níveis de análise que condicionam as políticas de segurança nacionais (Estado e sociedade, relações internacionais, sistema internacional), destacando excessivamente um dos demais níveis. O conceito aqui proposto leva em conta todos os três níveis condicionantes, de acordo com o seu poder de influenciar a política de segurança nacional da Argentina, do Brasil e do Chile. Desta forma, o conceito analítico proposto permite a realização de estudos comparativos sobre os países e as suas respectivas políticas nacionais de segurança. Em um ponto mais avançado da análise, dever-se-á salientar a contribuição dos três estados para a cooperação regional em matéria de política de segurança. Com base nos critérios desenvolvidos a partir do debate teórico, as interações em matéria de política de segurança entre os estados do Sul da América Latina podem ser classificadas em um determinado tipo de cooperação nesta área: tratar-se-á, desde logo, de uma comunidade de segurança pluralista (cf. DEUTSCH, 1957) que, por sua vez, poderia ser subclassificada de acordo com o respectivo estágio de integração (ADLER & BARNETT, 1998, p. 48ss.)?

No seguinte esquema heurístico está resumida uma proposta de conceituação analítica dos fatores que influenciam as políticas de segurança no Sul da América Latina:

QUADRO 1 – MODELO HEURÍSTICO

Três níveis, que condicionam a política de segurança nacional:	Estado e sociedade	Relações interestatais	Sistema internacional		Política de segurança nacional (estudos dos países):
	Quadro jurídico-institucional	Cooperação bi e trilateral	Ordem hegemônica: EUA/Nafta/ALCA		1. Argentina
	Relações civil-militares	Integração sub-regional (Mercosul)	Novos desafios em matéria de política de segurança:		2. Brasil
	Opinião pública e elites políticas	Cooperação regional e internacional a nível de Estado e sociedade	crime organizado e tráfico de droga, riscos para o meio ambiente, correntes migratórias e terrorismo internacional		3. Chile
					
Tipo de cooperação em matéria de política de segurança de acordo com o conceito de comunidade de segurança segundo Deutsch <i>et al.</i> (1957): comunidade de segurança pluralista no Sul da América Latina? Fases segundo Adler e Barnett (1998): nascente, ascendente ou madura					Contribuição dos estados para a cooperação regional em matéria de política de segurança

FONTE: o autor.

NOTA: Nafta: North-American Free Trade Agreement (Acordo de Livre-comércio da América do Norte); ALCA: Área de Livre-Comércio das Américas.

No centro do interesse encontram-se as estruturas e processos de política de segurança, que se supõe exercerem uma influência decisiva sobre o desenvolvimento cooperativo ou não-cooperativo das políticas de segurança nacionais e que, portanto, afetam direta ou indiretamente a formação de uma comunidade de segurança pluralista no Sul da América Latina.

Em termos de Estado e sociedade, deve examinar-se o efeito estimulante da democracia sobre a cooperação, postulado pelas escolas teóricas liberais. A esse respeito dever-se-ia elaborar uma visão geral e sistemática sobre o desenvolvimento da democracia nos anos 1980 e 1990 (tipo de processo de transição, grau de consolidação, deficiências da democracia), antes de efetuar-se, em um segundo passo, uma consideração crítica do quadro jurídico-institucional e, em especial, dos textos das constituições e das leis relevantes em relação às políticas externas e de segurança, assim como da cultura política dos três estados. Em primeiro lugar e a título de exemplo, ressaltar-se-

ão as relações civil-militares como fator de influência decisiva em termos de Estado e sociedade sobre a política de segurança nacional.

Os estudos de caso de Wolf (2001) sugerem que o êxito ou o fracasso de uma relação de cooperação duradoura em matéria de segurança não se deve tanto à aspiração de poder por parte dos estados ou à institucionalização da cooperação regional/internacional, mas sim à constelação de poder e interesses em termos de Estado e sociedade. A força propulsora não é o Estado unitário e racional nas suas ações, mas sim os grupos no interior da sociedade, claramente identificados, que tiram proveito dos conflitos de política exterior ou das relações internacionais cooperativas. Tal afirmação coincide com os resultados gerais das investigações na área das relações internacionais (ver BODEMER, 1991).

Em nosso caso concreto, as Forças Armadas, que, na América do Sul, têm um peso considerável como atores sociais, deverão estar no centro de análise da política interna, dado que, até agora,

não se analisou, de modo abrangente, a influência das relações civil-militares específicas de cada país sobre a situação de segurança regional no Sul da América Latina.

Tendo em conta o peso das Forças Armadas no Estado e na sociedade, por-se-á a questão da importância, tipo, envergadura e grau da influência dos respectivos padrões de relações civil-militares sobre a conformação da política de segurança nacional: de que forma o papel mais ou menos preponderante exercido pelas Forças Armadas na definição dos cenários de ameaça, no desenvolvimento das estratégias de política de segurança ou das doutrinas militares (e, em especial, na política de armamento) afeta a elaboração da política de segurança dos três estados? Cresce a importância dos instrumentos contratuais e das medidas de formação de confiança para as políticas de segurança nos últimos anos? E a explicação será a de que juntamente com as implicações econômicas externas, também se incrementou o peso dos atores civis nas relações civil-militares?

Um ponto principal no nível das relações interestatais consiste na análise da cooperação em matéria de segurança no âmbito do Mercosul e, portanto, a relação existente entre integração sub-regional e políticas de segurança cooperativas. Se bem que as instituições do Mercosul, em comparação com a Comissão Européia ou o Tribunal Europeu, encontram-se ainda em uma fase de consolidação, no nível sub-regional os processos de cooperação – inclusive no âmbito da segurança – são significativos. Concretamente, nesse nível deve-se registrar, por um lado, a diminuição dos conflitos tradicionais de fronteira, o estabelecimento de regimes de controle de armamento e a introdução de medidas de formação de confiança entre os estados-membros plenos do Mercosul (Argentina e Brasil) e, por outro lado, processos comparáveis de cooperação em política de segurança entre os ditos membros plenos e o Chile, membro associado. Assim, pode-se determinar que foros de cooperação interestatal – cooperação “bi” ou trilateral, integração sub-regional (Mercosul) ou foros de cooperação hemisférica ou internacional (Grupo do Rio, ALCA, Cúpula das Américas, OEA, ONU) privilegiam-se dentro da área de política de segurança. A partir do estabelecimento das preferências, pode-se constatar quais são as *driving forces* (forças motrizes) da cooperação sub-regional em relação à política de segurança no Sul da América Latina. Os estados cooperam por moti-

vos de eficiência funcional e, portanto, porque determinadas funções estatais na área de segurança só podem levar-se a cabo em um contexto regional? Será que a cooperação no âmbito técnico-econômico conduzirá necessariamente (funcionalismo) ou apenas provavelmente (neofuncionalismo), por meio de efeitos de *spill over* (“derramamento”), à cooperação política e em matéria de política de segurança? Onde estão as causas da cooperação na área de segurança no Sul da América Latina – na ação das forças dos “mercados globais” (ver SCHIRM, 1999), que fazem que os estados possam tirar proveito dos estímulos ao crescimento provenientes da economia global apenas em uma associação regional, tendo como pressuposto uma situação de segurança estável na região? Necessita a cooperação econômica e política, portanto, de um complemento de política de segurança por motivos de eficiência e credibilidade?

Deve-se examinar se, no decurso da última década, comprovou-se, no âmbito do Mercosul ampliado, uma densidade maior de transações internacionais (SUNKEL, 2000, p. 52) e em que medida esta terá conduzido à geração de relações sociais transfronteiriças (ADLER & BARNETT, 1998, p. 8ss.) e à constituição de grupos de interesse transnacionais no nível da sociedade.

No nível da influência do sistema internacional cabe perguntar se as ameaças externas que superam as fronteiras comuns, nacionais e regionais estimulam a formação de políticas de segurança cooperativa, atuando assim como fatores federativos externos (ver ZIMMERLING, 1991) e contribuindo para o surgimento de uma comunidade de segurança regional no Sul da América Latina, ou se os interesses nacionais divergentes impedem o desenvolvimento de soluções consensuais perante novas problemáticas. Além disso, a esse respeito deve-se pôr a questão da importância dos Estados Unidos para a cooperação em matéria de segurança no Sul da América Latina.

Na perspectiva da teoria realista, cabe perguntar se a comunidade de segurança pluralista em surgimento entre os estados sul-americanos não passará de uma mera “paz hegemônica”. Segundo Aron (1986), uma paz desse tipo tem as suas raízes na “superioridade indiscutível” de um Estado, que pode estar dentro da comunidade de segurança incipiente (como, p. ex., o Brasil) ou



fora da mesma (como os Estados Unidos): “Essa superioridade é tão grande que os estados insatisfeitos não estão em condições de modificar o *status quo*; mas mesmo assim, o Estado que se encontra em posição de superioridade não busca absorver os Estados impotentes, nem abusa da hegemonia; ele respeita os aspectos formais e não aspira a estabelecer um império” (*idem*, p. 183).

Para uma situação assim definida, também se utilizou o conceito de *Pax Americanna* em relação à hegemonia dos Estados Unidos no Ocidente depois da II Guerra Mundial. A região aqui considerada insere-se no sistema internacional. Na América Latina e no Caribe é onde mais se reflete a influência dominante dos Estados Unidos de maneira continuada. A política dos Estados Unidos para a América Latina deve ser analisada no contexto da questão referente à possibilidade de êxito da integração regional em matéria de política de segurança: só haverá essa possibilidade no âmbito de uma “paz hegemônica” sob a égide dos Estados Unidos, como sugere a escola (neo)realista, ou, pelo contrário, o papel dos Estados Unidos na região – um papel bem diferente daquele de impedir guerras (RITTBERGER, 1987, p. 10) – não será um empecilho aos esforços de integração das políticas de segurança no Sul da América Latina? A esse respeito, deve-se prestar especial atenção ao projeto de integração hemisférico (ALCA) e a situação, dele derivada, de concorrência crescente entre o Brasil, como Estado-núcleo do Mercosul, e os Estados Unidos.

Entende-se que a existência de uma ameaça externa à potencial comunidade de segurança opera como um vínculo unificador a estimular a regulação pacífica dos conflitos. A teoria aqui remete para o “reconhecimento comprovado pelas Ciências Sociais de que a pressão exercida de fora estimula a coesão ou a progressiva unificação de um grupo e que os conflitos no interior de um grupo ou de uma sociedade podem projetar-se para fora, aliviando o seu potencial desagregador para o grupo ou a sociedade” (BROCK, 1990, p. 82).

Essa pressão pode ser de natureza militar, política ou econômica. Assim, deve-se analisar em que medida os Estados Unidos, como país hegemônico, assim como o Nafta e o projeto de integração alternativo (a ALCA) atuam como fatores federativos externos para os esforços de integração no Sul da América Latina. Nessa constatação, para os estados sul-americanos não se trata

de protegerem-se de uma ameaça militar externa, porém sim de estabelecer, perante a potência do Norte, uma posição de negociação fortalecida pela Comunidade em questões comerciais e de política de segurança.

Os novos desafios de política de segurança, mencionados no início deste artigo, funcionam como potenciais de conflito que representam uma ameaça direta e transfronteiriça para a segurança dos estados analisados: tráfico de droga e de armas, assim como lavagem de dinheiro, formas de crime organizado, atividades transfronteiriças das organizações guerrilheiras, riscos ambientais, fluxos migratórios, terrorismo internacional e a proliferação de meios de destruição de massa. Tendo em vista a variedade dos referidos potenciais de conflito, é evidente que as suas causas de maneira alguma poderão ser combatidas exclusivamente por meios militares, mas apenas por meio de uma combinação de medidas financeiras, econômicas, políticas e policiais. Esses problemas podem ser resolvidos por meio da combinação de esforços nacionais, regionais e internacionais, que deveriam incluir tanto a troca de informação como a cooperação e a harmonização do Direito entre os atores estatais. A coordenação das áreas de política envolvidas (como Relações Exteriores, Defesa, Finanças, Economia, Justiça e Interior), é necessária à coordenação regional das políticas correspondentes e das áreas envolvidas para poder enfrentar os novos desafios de maneira efetiva. Levando em conta o conhecimento disponível a respeito de que os espaços de segurança não coincidem mais com os espaços estatais, pode-se afirmar que as ameaças mais recentes também podem atuar como fatores federativos externos de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile.

Os efeitos das ameaças externas coletivamente percebidas no seu caráter de fatores federativos externos podem ser examinados a exemplo das medidas interestatais coordenadas e das reações aos novos desafios de segurança, especialmente depois de 11 de setembro de 2001 (ver KURTENBACH, 2001; BODEMER, 2003). Tendo em vista os planos de ação coletivos já aprovados pelos estados sul-americanos (Convenção sobre o Combate ao Terrorismo, adaptação das legislações nacionais, troca regular de informação etc.), pode-se tomar como ponto de partida o sensível aumento de medidas coordenadas bilaterais

e regionais.

No nível do sistema internacional, são as seguintes as perguntas a serem respondidas: quais são os interesses de política de segurança dos Estados Unidos na região e como se relacionam com os esforços de integração entre a Argentina, o Brasil e o Chile? Atuam os Estados Unidos como um fator federativo externo (ver ZIMMERLING, 1991) – em decorrência do empenho envidado por Argentina, Brasil e Chile para fortalecerem suas posições negociadoras perante os Estados Unidos com a criação de um bloco – também em questões de política de segurança? A criação de uma comunidade de segurança regional no Sul da América Latina só é possível sob a liderança dos Estados Unidos ou existe a possibilidade de uma comunidade de segurança eventualmente sob uma hegemonia regional (cf. CALCAGNOTTO & NOLTE, 2002)? Os novos desafios de política de segurança aceleram o surgimento de uma comunidade de segurança regional? E como se refletem as novas ameaças transfronteiriças no relacionamento entre os estados do Sul da América Latina e os Estados Unidos em política de segurança?

Caso as análises subseqüentes consigam responder às perguntas derivadas da concepção de pesquisa proposta, deverá ser possível esboçar cenários para a futura evolução em matéria de política de segurança no Sul da América Latina. Apesar de, particularmente desde o imprevisto final do conflito Leste-Oeste, ter-se deteriorado ao extremo a confiança na capacidade de prognóstico da Ciência Política justamente na área das Relações Internacionais, seria precipitado renunciar completamente à ambição de traçar cenários políticos futuros. Dado que os processos de reajuste e de socialização esperados precisamente nas chamadas áreas de *high politics* podem estender-se por muitos anos, não cabe contar necessariamente com uma convergência de interesses entre a Argentina, o Brasil e o Chile no âmbito da política de segurança nos próximos anos. Ainda que se possa invocar muitos argumentos a favor da expectativa de surgimento de uma comunidade de segurança pluralista regional no Sul da América Latina, esse processo pode retardar-se sensivelmente devido à resistência de atores individuais.

Daniel Flandes (daniel.flandes@public.uni-hamburg.de) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Hamburgo e Pesquisador do Instituto de Estudos Ibero-americanos (Hamburgo).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, A. 1991. Association of South East Asian Nations : security community or Defense Community? *Pacific Affairs*, Vancouver, v. 64, n. 2, p. 159-178, Summer.
- ADLER, E. 1991. Cognitive Evolution : A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress. In : ADLER, E. & CRAWFORD, B. (eds.). *Progress in Post-War International Relations*. New York : Columbia University.
- \_\_\_\_\_. 1992. Europe's New Security Order : A Pluralistic security community. In : CRAWFORD, B. (ed.). *The Future of European Security*. Berkeley : Center for German and European Studies.
- \_\_\_\_\_. 1997. Seizing the Middle Ground : Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, London, v. 3, n. 3, p. 319-363, Sept.
- ADLER, E. & BARNETT, M. 1998. *Security Communities*. Cambridge : Cambridge University.
- ARON, R. 1986. *Frieden und Krieg*. Eine Theorie der Staatenwelt. Frankfurt : Fischer.
- BROCK, L. 1990. „Frieden“. Überlegungen zur Theoriebildung. In : RITTBERGER, V. (ed.). *Theorien der Internationalen Politik*. Opladen : Leske + Budrich.
- BOULDING, K. E. 1989. *Stable Peace*. Austin : University of Texas.
- CALCAGNOTTO, G. 2000. Das Militär auf der Suche nach neuen Betätigungsfeldern : Brasilien. In : KURTENBACH, S.; BODEMER, K. & NOLTE, D. (eds.). *Sicherheitspolitik in Lateinamerika*. Vom Konflikt zur Kooperation?

Opladen : Leske + Budrich.

**CALCAGNOTTO, G. & NOLTE, D.** (ed.). 2002. *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch*. Frankfurt am Main : Vervuert.

**CEPAL**. 2001. *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*. Seminario n. 14. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CHECKEL, J. T.** 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, Washington, D. C., v. 50, n. 2, p. 324-348, Jan.

**DEUTSCH, K. W.** 1961. Security Communities. In : ROSENAU, J. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York : Free.

**DEUTSCH, K. W.; BURRELL, S. A.; KANN, R. A.; LEE JR., M.; LICHTERMAN, M.; LINDGREN, R. E.; LOEWENHEIM, F. L. & VAN WAGENEN, R. W.** 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton : Princeton University.

**FLEMES, D.** 2003. *Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft?* Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation zwischen Argentinien, Brasilien und Chile. Arbeitspapier n. 11. Hamburg : Institut für Iberoamerika-Kunde.

**HAAS, E. B.** 1958. *The Uniting of Europe*. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957. Stanford : Stanford University.

**HERZ, J. H.** 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, Washington, DC, v. 2, n. 2, p. 157-180.

**HIRST, M.** 1998. Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone. In : DOMÍNGUEZ, J. I. (ed.). *Security & Democracy*. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era. Pittsburg : University of Pittsburg.

**HURRELL, A.** 1998. An Emerging Security Community in South America? In : ADLER, E. & BARNETT, M. (eds.). *Security*

*Communities*. Cambridge : Cambridge University.

**KATZENSTEIN, P. J.** (ed.). 1996. *The Culture of National Security* : Norms and Identity in World Politics. New York : Columbia University.

**KEOHANE, R.** 1988. International Institutions : Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Denton, v. 32, n. 4, p. 379-396, Spring.

\_\_\_\_\_. 1989. *International Institutions and State Power* : Essays in International Relations Theory. Boulder : Westview.

**KEOHANE, R. & MARTIN, L.** 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, Cambridge, Mass., v. 19, n. 1, p. 39-51, Summer.

**KEOHANE, R. & NYE JR., J.** 1977. *Power and Interdependence*. World Politics in Transition. Boston : Little Brown.

**KLOTZ, A.** 1995. *Norms in International Relations* : The Struggle Against Apartheid. Ithaca : Cornell University.

**KURTENBACH, S.** 2001. Lateinamerika nach dem 11 September 2001. *Brennpunkt Lateinamerika*, n. 19, p. 201-208.

**KURTENBACH, S.; BODEMER, K. & NOLTE, D.** (eds.). 2000. *Sicherheitspolitik in Lateinamerika*. Vom Konflikt zur Kooperation? Opladen : Leske + Budrich.

**MEARSHEIMER, J. J.** 1990. Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, Cambridge, Mass., v. 15, n. 1, p. 5-56, Summer.

**NOLTE, D.** 2000a. Sicherheitspolitik in Chile. In : KURTENBACH, S.; BODEMER, K. & NOLTE, D. (eds.). *Sicherheitspolitik in Lateinamerika*. Vom Konflikt zur Kooperation? Opladen : Leske + Budrich.

\_\_\_\_\_. 2000b. Der amerikanische Kontinent wächst zusammen. In : KURTENBACH, S.; BODEMER, K. & NOLTE, D. (eds.). *Sicherheitspolitik in Lateinamerika*. Vom Konflikt zur Kooperation? Opladen : Leske + Budrich.

\_\_\_\_\_. 2002. Wächst Südamerika unter brasilianischer Führung zusammen oder schwächt der Prozess der ALCA die südamerikanischen

- Integrationsbestrebungen? In : CALCAGNOTTO, G. & NOLTE, D. (eds.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch*. Frankfurt : Vervuert.
- NYE JR., J. S.** 1971. Comparing Common Markets : A Revised Neo-Functionalist Model. In : LINDBERG, L. N. & SCHEINGOLD, S. A. (eds.). *Regional Integration – Theory and Research*. Cambridge : Harvard University.
- PUCHALA, D. J.** 1984. The Integration Theorists and the Study of International Relations. In : KEGLEY, C. W. & WITTKOPF, E. M. (eds.). *The Global Agenda : Issues and Perspectives*. New York : Random House.
- RADSECK, M.** 1998. *Militärische Zusammenarbeit im Cono Sur*. Stand und Perspektiven. Manuskript zu einem Vortrag am Arnold-Bergstraesser-Institut. Freiburg i. Br. : s/n.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Verfassungswächter in Uniform? Militär und Politik im Chile der neunziger Jahre*. Freiburg i. Br. : Arnold-Bergstraesser-Institut.
- RIAL, J.** 1994. Actitud de las Fuerzas Armadas en el Mercosur. *Revista Militar*, Montevideo, n. 730, p. 32-56, jul.-dec.
- RITTBERGER, V.** 1987. Zur Friedenfähigkeit von Demokratien. Betrachtungen zur politischen Theorie des Friedens. *APuZ*, Bonn, Band 44, p. 3-12.
- ROJAS ARAVENA, F.** (ed.). 1996. *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago de Chile : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- RUGGIE, J.** 1993. Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, Washington, D. C., v. 47, n. 1, p. 152-180, Winter.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Winning the Peace*. New York : Columbia University.
- SCHIRM, S. A.** 1999. *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*. Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges.
- SCHMITTER, P. C.** 1971. A Revised Theory of Regional Integration. LINDBERG, L. N. & SCHEINGOLD, S. A. (eds.). *Regional Integration – Theory and Research*. Cambridge : Harvard University.
- SUNKEL, O.** 2000. Development and Regional Integration in Latin America : Another Chance for an Unfulfilled Promise? In : HETTNE, B.; INOTAI, A. & SUNKEL, O. (eds.). *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. London : MacMillan.
- WALTZ, K.** 1981. *Theory of International Politics*. Reading : Addison-Wesley.
- WENDT, A.** 1992. Anarchy is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Washington, D. C., v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring.
- \_\_\_\_\_. 1994. Collective Identity and the International State. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 88, n. 2, p. 384-396, June.
- WOLF, R.** 2001. *Partnerschaft oder Rivalität? Sicherheitsbeziehungen zwischen Siegermächten*. Baden-Baden : Nomos.
- ZIMMERLING, R.** 1991. *Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse*. Freiburg : Alber.

#### OUTRAS FONTES

- ARGENTINA.** Ministerio de Defensa. 1999. *Libro blanco de la defensa nacional*. Buenos Aires : Ministerio de Defensa.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Revisión de la Defensa 2001*. Buenos Aires : Ministerio de Defensa.
- BRASIL.** Ministério da Defesa. 1996. *Política da defesa nacional*. Brasília : Ministério da Defesa.
- CHILE.** Ministerio de la Defensa Nacional. 1997. *Libro de la defensa nacional de Chile*. Santiago de Chile : Ministerio de la Defensa Nacional.



*Versão dos resumos para o inglês:* Miriam Adelman

THEORETICAL CONSIDERATIONS ON THE FORMATION OF A SECURITY COMMUNITY FOR ARGENTINA, BRAZIL AND CHILE

*Daniel Fletes*

An evaluation of Argentine, Brazilian and Chilean cooperation on security policies over the last decade demonstrates that high levels of trust have been sustained. This article proposes a heuristic model for the analysis of cooperation between states on matters of security policy. The model that is suggested is based on three levels of analysis that condition the security policies of the countries under consideration: 1) State and society; 2) inter-state relations and 3) international systems. Next, it is argued that common rules shared by different countries are more easily established when this involves small groups of states at a regional level, and not at a world scale, in which it is much more difficult to achieve unanimous or consensual acceptance of rules. Following a macro-theoretical debate on states' motivation to cooperate in an international system, the author introduces Karl W. Deutsch's concept of "security community" and questions whether such a community can be found in southern Latin America. The heuristic model that is introduced should permit answering the questions posed and determine the phase of integration.

KEYWORDS: Argentina; Brazil; Chile; regional cooperation; security policy; security community

\* \* \*

*Versão dos resumos para o francês:* Maria Fernanda Araújo Lisboa

NOTES THEORIQUES SUR LA FORMATION D’UNE COMMUNAUTE DE SECURITE  
ENTRE L’ARGENTINE, LE BRESIL ET LE CHILI

*Daniel Fledes*

En examinant la coopération politique de sécurité établie entre l’Argentine, le Brésil et le Chili, dans la dernière décennie, on vérifie que le niveau de confiance mutuelle y est très élevé. Cet article propose un modèle heuristique en vue d’examiner la coopération entre les états dans le domaine de la politique de sécurité. Le modèle proposé s’appuie sur trois niveaux d’analyse déterminant les politiques des pays concernés : 1) État et société ; 2) relations régionales et 3) système international. Ensuite, on argumente qu’il est plus facile d’établir des règles communes à différents pays lorsque cela se produit au sein des petits groupes d’états, sur le plan régional, et non pas à l’échelle mondiale où il est plus difficile d’avoir l’accord unanime ou consensuel de règles. Alors, à partir du débat macrothéorique sur la motivation d’états pour la coopération dans le système international, l’auteur introduit le concept de “*security community*”, de Karl W. Deutsch, et remet en question l’existence d’une communauté de ce genre dans le sud de l’Amérique latine. Le modèle heuristique introduit doit permettre de répondre à cette problématique et de déterminer la phase d’intégration.

MOTS-CLES : Argentine; Brésil; Chili; coopération régionale; politique de sécurité; communauté de sécurité.

\* \* \*